



Von Lucas Geese und Thomas Saalfeld

Bürger erster Klasse?

Die politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der EU

Seit ihrer Gründung ist Migration ein Kennzeichen der Europäischen Union. Die mit diesen Migrationsbewegungen einhergehende gesellschaftliche Vielfalt stellt auch eine Herausforderung für die repräsentativen Demokratien Europas dar. Aus normativer Sicht ist einer der Vorzüge von repräsentativen Demokratien, dass gewählte Volksvertreter die Bevölkerung fair und gleichbehandelnd repräsentieren. Aber gilt dies auch für Menschen mit Migrationshintergrund?

„Geh wählen!“ oder „Wählen gehen“ hießen in den vergangenen Jahren verschiedene Kampagnen von Parteien und Rundfunkanstalten, um die Beteiligung an Wahlen zu erhöhen. Denn liberale demokratische Ordnungen sind durch Mitwirkungsrechte all derer legitimiert, die von einer Entscheidung betroffen sind. Dies geschieht überwiegend durch

Wahlen und Abstimmungen. Wer wahlberechtigt ist, wird dabei zumeist durch die formale Staatsbürgerschaft festgelegt. Einwanderer ohne Staatsbürgerschaft sind vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, selbst wenn sie schon lange in dem betreffenden Land leben.



Seit den späten 1950er Jahren haben viele Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) in mehreren Wellen ein großes Maß an dauerhafter Einwanderung erlebt. Die Folge war ein beständig zunehmender Bevölkerungsanteil ohne Staatsbürgerschaft und demokratische Mitwirkungsrechte. Dies stellt eine Herausforderung für legitime Politik in allen Demokratien der EU dar.



Ein Lösungsansatz bestand darin, die rechtliche Stellung der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger von Mitgliedsstaaten der EU zu vereinheitlichen und deren politische Mitwirkungsmöglichkeiten zu erweitern. Einwanderer mit dem Pass eines Mitgliedsstaats können auf kommunaler Ebene und bei Wahlen zum Europäischen Parlament in dem Mitgliedsstaat wählen, in dem sie leben. Die Mitwirkung an der Wahl der nationalen Parlamente bleibt ihnen jedoch verwehrt. Auch gelten diese Rechte nicht für die Angehörigen sogenannter „Drittstaaten“ außerhalb der EU. Dies sind in Deutschland beispielsweise die große Gruppe türkeistämmiger Menschen, sofern sie nicht deutsche Staatsbürger geworden sind.

Spiegelt sich die Vielfalt europäischer Einwanderungsgesellschaften in den Parlamenten wieder?

Insgesamt haben sich in den Mitgliedsstaaten der EU trotz aller Europäisierungstendenzen noch sehr unterschiedliche Muster des Erwerbs der Staatsbürgerschaft, der Beteiligung an Wahlen und nicht zuletzt der Repräsentation in den nationalen Parlamenten ergeben. Das europäische Forschungsprojekt PATHWAYS unter Mitwirkung der Universität Bamberg beschäftigt sich mit diesen Unterschieden in den nationalen und regionalen Parlamenten Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Griechenlands, Großbritanniens, Italiens, der Niederlande und Spaniens. Es versucht sowohl das Ausmaß dieser Unterschiede zu erfassen als auch Ursachen hierfür zu ermitteln.

Abbildung 1 verdeutlicht Unterschiede in der „deskriptiven Repräsentation“ von Menschen mit Migrationshintergrund in den acht genannten Ländern. Damit ist in der Repräsentationsforschung das Ausmaß der Deckungsgleichheit zwischen der Zusammensetzung einer Vertretungskörperschaft – zum Beispiel eines Parlaments – und der Zusammensetzung der repräsentierten Bevölkerung nach bestimmten sozialen Merkmalen wie Geschlecht, Alter, Berufsgruppen oder auch Migrationshinter-

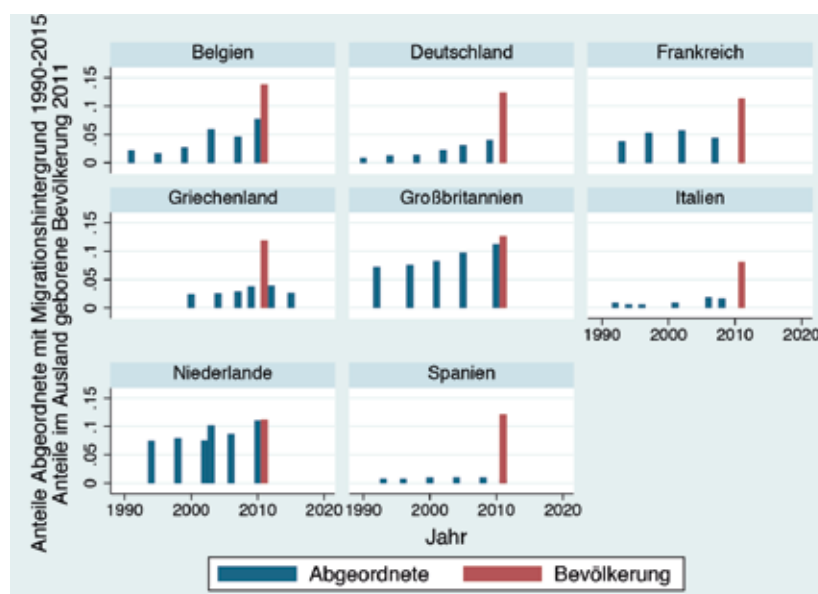


Abbildung 1 verdeutlicht Unterschiede in der „deskriptiven Repräsentation“ von Menschen mit Migrationshintergrund.



grund gemeint. Obwohl der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in den acht ausgewählten europäischen Ländern ähnlich groß ist, bestehen deutliche Unterschiede in der deskriptiven Repräsentation. Italien und Spanien befinden sich am unteren Ende, Deutschland, Griechenland, Frankreich und Belgien befinden sich im ‚Mittelfeld‘, während Großbritannien und die Niederlande ‚Spitzenreiter‘ sind. Allerdings lässt sich auch ein positiver zeitlicher Trend in den meisten Ländern feststellen, so dass man vermuten kann, dass die parlamentarische Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in Europa sich weiter an den entsprechenden Bevölkerungsanteil angleichen wird.

Geburtsort versus Abstammung

Worauf sind die beobachteten Unterschiede zurückzuführen? Das PATHWAYS-Projekt untersucht vielfältige Ursachen wie Regeln zum Erwerb der Staatsbürgerschaft, Wahlsysteme, Parteiprogramme, die Verfahren der Kandidatenaufstellung in den Parteien, Merkmale des Parteienwettbewerbs – zum Beispiel die Präsenz starker einwanderungsskeptischer Parteien im Parteiensystem – sowie die allgemeine Integrationspolitik des Landes. Erste Projektergebnisse lassen darauf schließen, dass die großen Unterschiede im Erwerb der Staatsbürgerschaft eine erhebliche Rolle spielen. In einigen Ländern wie Belgien, Großbritannien, Frankreich oder den Niederlanden wurden schon seit den 1960er Jahren Einwanderer aus ehemaligen Kolonien relativ rasch eingebürgert. Ihre Nachkommen erhielten aufgrund des sogenannten *ius soli* mit Geburt auf dem Territorium des jeweiligen Landes automatisch alle staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten. In Deutschland war Staatsbürgerschaft dagegen lange und relativ strikt nach dem sogenannten *ius sanguinis* geregelt. Hier konnten Einwanderer und ihre Nachfahren bis 2000 nur dann einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung geltend machen, wenn sie eine deutsche Abstammung nachweisen konnten. Griechenland, Italien und Spanien sind ‚Nachzügler‘ der Einwanderung, so dass sich eine leichte Zunahme der Repräsentanz von Abgeordneten mit Migrationshintergrund erst in den letzten Jahren feststellen lässt.

Wer vertritt meine Interessen?

Ein weiteres Forschungsproblem des PATHWAYS-Projekts ist die Frage, wie über die *Interessen* von Menschen mit Migrationshintergrund in den jeweiligen Parlamenten gesprochen wird. In der Repräsentationsforschung wird von „substantieller Repräsentation“ ausgegangen, wenn Repräsentanten im Interesse der Repräsentierten handeln und auf deren Wünsche und Forderungen im Parlament eingehen. Aus der Sicht von politikwissenschaftlichen Repräsentationstheorien ist es hierfür nicht zwangsläufig erforderlich, dass ein Abgeordneter der vertretenen Bevölkerungsgruppe selbst angehört. Dennoch ist es eine wichtige Frage, ob deskriptive und substantielle Repräsentation zwei Seiten derselben Medaille sind.



Abbildung 2: Mit den Begriffen *Integration* und *Migration* korrelieren im parlamentarischen Diskurs in Deutschland vor allem Begriffe des Asylrechts.

